

PROCESSI DI GOVERNANCE PER LE ZONE OMOGENEE METROPOLITANE. SPUNTI DA  
CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO E DAL TERRITORIO ALTO MILANESE

Federica Signoretti<sup>1</sup>

**SOMMARIO**

La complessità delle città metropolitane italiane è elemento di fatto e di diritto. Di fatto per gli elementi di densità, articolazione degli attori e delle politiche, di diritto per quanto la legge 56/2014 prevede in termini di governance e di funzioni.

Il paper assume questi due elementi e li applica con l'obiettivo di osservare più da vicino la Città Metropolitana di Milano, un soggetto che presenta relazioni profonde con i territori circostanti e allo stesso tempo si distingue per numeri e peculiarità da qualsiasi altra area regionale. Il paper intende in particolare approfondire le "zone omogenee", la suddivisione del territorio per sub-aree disciplinata dalla l.r. Lombardia 32/2015, per meglio garantire il buon esercizio di funzioni e servizi, lo stato attuale della governance tra Comuni e Città Metropolitana, la possibilità che si producano scelte intercomunali e sovracomunali vantaggiose per i territori e per il più complessivo sistema metropolitano, nonostante le difficoltà in tema di risorse umane e finanziarie.

L'attenzione del paper si concentra in particolare sulla Zona omogenea dell'Alto milanese, 22 Comuni a nord ovest di Milano, già interessata da una forma di governance volontaria, il Patto dei Sindaci, siglato dieci anni fa. A distanza di dieci anni, ci si chiede come possa avvenire il passaggio da una Zona Omogenea volontaria ad una istituzionalizzata, provando a individuare indicazioni di policy.

---

<sup>1</sup> Borsista Éupolis Lombardia, via Taramelli 12, 20124, Milano, e-mail: [federica.signoretti@eupolislombardia.it](mailto:federica.signoretti@eupolislombardia.it) .

## 1. Introduzione

Dopo un lungo percorso, le Città Metropolitane sono diventate realtà. Una realtà con confini definiti e, almeno nel caso milanese, con un Regolamento per il funzionamento delle Zone Omogenee (che la legge 56/2014 art.11, comma c consentiva di prevedere) ormai vigente.

Il contesto in cui gli Enti locali si trovano ad operare in questa fase storica (tecnicamente e scientificamente) è definito dai ricercatori una “post-metropoli” (Brenner, 2016, Balducci, Fedeli, Curci, 2017), alludendo a una “convergenza di tipo transcalare che invita a ragionare sulle relazioni e non più sui confini tra assemblaggi urbani di natura diversa e dinamica. L’esito dal punto di vista della governance e del governo è particolarmente pesante: le geografie prodotte dagli Stati nazionali dal dopoguerra ad oggi appaiono particolarmente datate e inefficaci a dare voce e sostanza alla riorganizzazione economica e culturale dello spazio” (Soja, 2011).

Il progetto di ricerca “Le Zone omogenee nel sistema istituzionale multilivello. Esiti della sperimentazione sull’Alto Milanese”, realizzato da Éupolis Lombardia in partnership con il Politecnico di Milano, su incarico di Regione Lombardia e con il coinvolgimento della Città Metropolitana di Milano, si è sviluppato entro questa cornice, caratterizzata da molte incertezze e nuovi obblighi<sup>2</sup>.

Si è trattato di un percorso complesso, anche per le vicende che contemporaneamente hanno interessato gli enti e gli stessi territori coinvolti nel progetto che hanno accettato di diventare luogo di sperimentazione dei nuovi assetti che via via si andavano configurando.

Il paper approfondisce nel primo paragrafo i caratteri peculiari di una Città Metropolitana, quella milanese, che si può definire “distinta” rispetto alle altre italiane individuate, trovando forse similitudini solo in quella di Napoli (Balducci, Fedeli, Curci, 2017).

Nel secondo paragrafo si ripercorre il percorso di recepimento della legge 56/2014 (cosiddetta Delrio) da parte di Regione Lombardia, mettendo a fuoco sia gli strumenti messi a disposizione dalla legislazione regionale, sia i principali passi che hanno condotto alla definizione delle Zone Omogenee, all’approvazione del Regolamento, passando attraverso le elezioni amministrative della città di Milano che, in qualche modo, hanno influenzato le dinamiche successive, in primis l’elezione dello stesso Consiglio Metropolitano (previsto dal Regolamento).

Nel terzo paragrafo ci si concentra in particolare sulla Zona Omogenea dell’Alto Milanese, con l’analisi da un lato dei caratteri territoriali e istituzionali, dall’altro sull’individuazione di possibili sviluppi delle forme di governance esistenti verso nuovi modelli, leggeri ma efficienti, validi localmente ma replicabili sulle altre Zone Omogenee.

## 2. Una Città (metropolitana) distinta

La complessità della Città Metropolitana di Milano è elemento di fatto e di diritto.

L’asset demografico è il primo elemento a confermare la straordinarietà (di fatto) della Città Metropolitana di Milano. A fronte di un numero di Comuni (134) che rappresenta l’8% rispetto al valore regionale, il numero di abitanti la porta a rappresentare un terzo dell’intera regione (32%) con una dimensione media dei Comuni quattro volte superiore alla media regionale.

Se l’analisi delle dinamiche demografiche si replica su un arco temporale medio-lungo, si coglie un vero e proprio balzo in avanti che corrisponde a un aumento di popolazione del 77% tra il 1971 e il 2001 (mentre in Lombardia il valore medio si attesta su un 20%). Su un binario parallelo corre la densità media con valori che superano i 2 mila abitanti/kmq in Città Metropolitana, a fronte dei 419 di Regione Lombardia.

---

<sup>2</sup> Codice Éupolis Lombardia IST16005. Rapporto finale di ricerca, dicembre 2016, disponibile al seguente link: [http://www.eupolis.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Page&childpagename=Regione%2FMILLayout&cid=1213857914472&packedargs=TemplateDestinazione%3DMIRedazionaleDettaglio2Col%26assetid%3D1213868597121%26assettype%3DRedazionale\\_P%26idPagina%3D1213857914472&pagename=RGNWrapper](http://www.eupolis.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Page&childpagename=Regione%2FMILLayout&cid=1213857914472&packedargs=TemplateDestinazione%3DMIRedazionaleDettaglio2Col%26assetid%3D1213868597121%26assettype%3DRedazionale_P%26idPagina%3D1213857914472&pagename=RGNWrapper)  
Attualmente è in corso un progetto di ricerca analogo sulle altre Zone Omogenee della Città Metropolitana di Milano.

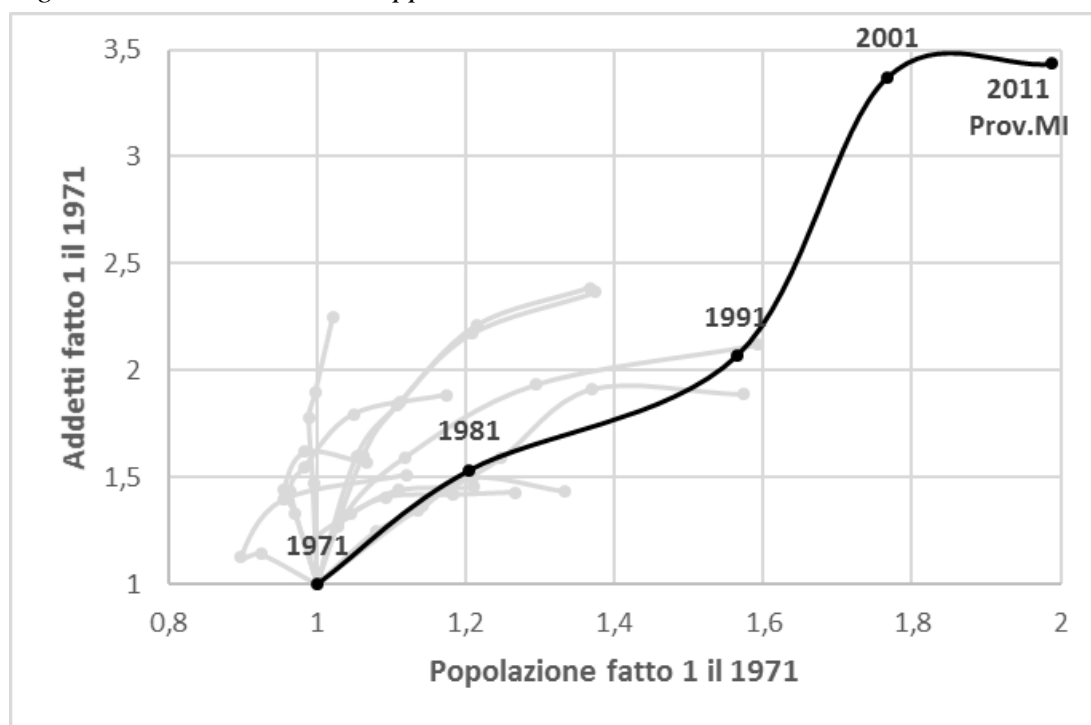
Gli studiosi classificano il caso “milanese” come uno degli esempi di “density convergence” teorizzata da Soja: “a una netta contrazione demografica della città di Milano e della sua cintura comunale ha fatto da contrappeso un aumento della densità di popolazione riscontrabile in tutti i territori compresi tra i 10 e i 40 chilometri dal centro” (Balducci, Fedeli, Curci, 2017a). Il perimetro della attuale Città Metropolitana è ampiamente compreso in tale magma denso che si spinge fino a porzioni delle province di Bergamo e Varese; la provincia di Monza è parte integrante di tale sistema, tanto che non si riescono a intravedere soluzioni di continuità dell’edificato.

Anche se confrontato con altre realtà metropolitane italiane, si pensi a quella napoletana, conosciuta per essere il territorio più denso d’Italia, il gradiente di densità demografica del tassello milanese, come segnalato dai ricercatori dell’Unità di Ricerca del Politecnico di Milano (Balducci, Fedeli, Curci, 2017), mostra infatti segni di assoluta originalità. In termini relativi, anche a una distanza di 30-40 chilometri dal centro di Milano, la densità di popolazione rimane costantemente più elevata che in qualsiasi altra area urbana italiana. Mentre nel caso di Torino l’andamento verticale della curva segna un netto margine già a una distanza di 10-15 chilometri dal centro di Torino, nel tassello veneto, per via del suo tipico modello ad arcipelago, a prescindere da quale sia il centro da cui lo si misuri (Venezia o Padova), è praticamente impossibile cogliere variazioni di pendenza che consentano di leggere un vero e proprio gradiente.

Accanto a questa lettura, per meglio caratterizzare il territorio metropolitano, si considerano inoltre coloro che costruiscono la forza di un territorio, ovvero gli addetti nei settori produttivo, commerciale, terziario che, se correlati con l’andamento della popolazione, restituiscono le “Traiettorie di sviluppo locale” (Éupolis Lombardia, 2017a) registrate tra il 1971 e il 2011, ad ogni intervallo censuario.

Ciò che ne emerge, escludendo le dinamiche del capoluogo che rappresentano una peculiarità ancora ulteriore, è una Città Metropolitana in corsa rispetto al restante territorio, come si evince dalla Figura 1, con più di un terzo degli addetti dell’intera Regione e un reddito medio per contribuente che supera la media regionale del 15%.

*Figura 1 – Traiettorie di sviluppo locale tra 1971 e 2011*



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ISTAT

Se fin qui sono stati tratteggiati alcuni elementi di fatto, si passerà ora a quelli di diritto.

La legge 56/2014 “Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni”, dopo un percorso ad ostacoli di durata ventennale, iniziato con la legge 142/1990 “Ordinamento delle autonomie locali”, ha istituito le seguenti Città Metropolitane: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria e Roma Capitale, oltre alle città identificate dalle Regioni a Statuto speciale. La Regione siciliana ha istituito le Città Metropolitane di Palermo, Catania e Messina, quella sarda la Città Metropolitana di Cagliari.

Le Città Metropolitane sono subentrate alle omonime Province, amministrandone lo stesso perimetro territoriale, il 1° gennaio 2015.

Tra i temi più rilevanti da ricordare in questa sede quello delle funzioni delle Città Metropolitane:

- adozione e aggiornamento annuale del piano strategico triennale del territorio metropolitano (atto di indirizzo per gli enti del territorio metropolitano), nel rispetto delle leggi regionali nelle materie di loro competenza;

- pianificazione territoriale generale comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture;

- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano (per questo riguardo, la Città Metropolitana può, d'intesa con i Comuni interessati, predisporre documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive);

- mobilità e viabilità;

- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;

- promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione.

Si può parlare, in qualche misura, di un rilancio della dimensione metropolitana come sfera ideale attraverso la quale leggere i fenomeni, identificare i settori cruciali e i servizi da migliorare e potenziare, al fine di orientare lo sviluppo delle aree metropolitane verso obiettivi di coesione e sostenibilità.

Obiettivo più velato, ma neanche troppo, l'emergenza economico-finanziaria che ha colpito gli enti intermedi, dunque la assoluta necessità di operare nella direzione di riduzione della spesa sia per la gestione delle funzioni, sia per il personale. Si comprende come queste due dimensioni, l'aumento di funzioni alla Città Metropolitana delegate da un lato, una rilevante riduzione delle disponibilità finanziarie dall'altro, sia stato uno degli elementi profondamente critici che hanno più volte messo a rischio il processo/progetto in corso. Ne danno traccia i quotidiani locali con titoli che ancora a distanza di mesi lasciano poco spazio alle suggestioni come “La falsa partenza delle Città Metropolitane” e, tra le altre, citano il caso milanese come emblematico: “se in settimana il Governo non prorogherà la data di approvazione del bilancio 2016, i consiglieri metropolitani si dimetteranno in massa” (Il Sole 24 Ore, 3 luglio 2017).

### **3. Indicazioni regionali per gestire la complessità**

“Le configurazioni urbane oggi riconoscibili si costituiscono come campi di forza evolutivi di ristrutturazione socio-spaziale, in cui passato, presente e futuro si intrecciano costantemente. E in cui ogni tentativo di individuare confini appare ormai datato. Sia quando i confini siano quelli dell'urbano, sia quando siano quelli metropolitani o regionali, o quando ancora siano quelli che identificano un fuori rispetto a un dentro” (Balducci, Fedeli, Curci, 2017b).

Ad ogni modo, al di là delle suggestioni sopra riportate, le Regioni hanno avuto un compito rilevante, quello di recepire la Legge 56/2014, dando avvio ad un processo di riorganizzazione delle competenze e degli attori coinvolti che in qualche modo contribuisse a ridisegnare il sistema istituzionale multilivello e iniziasse a dare una forma precisa alle Città Metropolitane.

Regione Lombardia si è mossa in tale direzione attraverso due leggi regionali:

- legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 “Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56”;

- legge regionale 12 ottobre 2015, n. 32 “Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città Metropolitana di Milano e modifiche alla legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 “Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei Territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56”.

L’articolo 1 comma 1 della l.r. 32/2015 va richiamato per restituire l’idea di Città Metropolitana che la Regione ha inteso sottolineare: “La Regione valorizza lo specifico ruolo istituzionale della Città metropolitana quale ente finalizzato al governo e allo sviluppo strategico del territorio metropolitano, alla pianificazione urbanistica e territoriale, alla promozione e gestione integrata di servizi, infrastrutture, reti di comunicazione e al coordinamento dei Comuni che la compongono, in armonia con il principio di sussidiarietà”.

Inoltre, più nello specifico, le suddette leggi regionali hanno:

- istituito la Conferenza Permanente Regione-Città Metropolitana quale sede istituzionale paritetica di concertazione degli obiettivi di comune interesse;
- definito l’elenco di funzioni che dovrà svolgere la Città Metropolitana;
- definito i principi per l’individuazione e la variazione delle Zone Omogenee, garantendo una discussione tra Regione e Città Metropolitana all’interno della Conferenza Permanente.

Dal lato di Città Metropolitana, è stato avviato e concluso (maggio 2016) il percorso di costruzione del Piano Strategico Metropolitano, dopo un lungo confronto con tutto il territorio alla ricerca dei principali driver di ciascun contesto metropolitano. Per completezza, si ricorda che ad oggi (luglio 2017), le sole Città Metropolitane ad avere approvato il Piano Strategico triennale, oltre a Milano, sono quelle di Firenze, Genova e Roma. Il Piano Strategico è stata anche l’occasione per delimitare, almeno in via provvisoria, le Zone Omogenee della neonata Città Metropolitana (corrispondenti ai Piani d’Area provinciali elaborati nella seconda metà degli anni 2000).

La genesi delle attuali Zone Omogenee, viceversa, non è stata altrettanto lineare. La prima proposta di costituzione e articolazione in Zone Omogenee non trova, nell’ambito della Conferenza permanente Regione-Città Metropolitana, un riscontro regionale positivo. Ulteriori rallentamenti sono dovuti al cambio dell’amministrazione metropolitana: le elezioni per il rinnovo del Consiglio metropolitano si sono tenute il 9 ottobre 2016 e fino a quella data gli attori in gioco si sono mostrati cauti, nonostante fosse già stato approvato dal Consiglio metropolitano il Regolamento per il funzionamento delle Zone Omogenee (30 novembre 2015). Un primo segnale positivo giunge a dicembre 2016, quando finalmente si raggiunge l’Intesa sulla delimitazione delle Zone Omogenee, individuate, come indicato dall’articolo 4 della l.r. 32/2015, per “assicurare l’omogeneità, l’integrazione, l’adeguatezza, la stabilità e la continuità amministrativa dell’esercizio di una pluralità di funzioni conferite dalla Città metropolitana e dai Comuni che le compongono, nonché per articolare in modo integrato le attività e i servizi regionali e metropolitani con quelli comunali” (comma 1)<sup>3</sup>. Sono inoltre ambiti di gestione associata delle funzioni comunali ai sensi dell’art.14 del decreto legge 31 marzo 2010, n.78 “Disposizioni urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

Compiti non semplici che, nello specifico, rimandano a “difficoltà dei processi di multilevel governance in almeno tre direzioni: verso l’alto (nei confronti del governo e delle regioni); verso il basso (in relazione alle dinamiche dei quartieri e delle zone delle città); verso i Comuni e i territori confinanti” (Urban@it, 2017).

---

<sup>3</sup> Si tratta di un obiettivo analogo a quello previsto nello Statuto della Città Metropolitana di Torino che all’art.27 recita: “Le Zone Omogenee costituiscono articolazione sul territorio delle attività e dei servizi decentrabili della Città Metropolitana e possono divenire ambito ottimale per l’organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l’esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana”. L’obiettivo, seppur in un contesto “diversamente” denso, è, come in Lombardia, quello di definire un nuovo assetto territoriale per l’attuazione di misure di governance innovative ed efficaci.

#### **4. Sguardo a nord ovest: analisi ed evoluzione di una esperienza di governance volontaria**

In parallelo alle vicende istituzionali, come premesso, si è sviluppata la ricerca sull'Alto Milanese. Non è difficile immaginare, già da questo primo quadro tratteggiato, che le indagini svolte abbiano risentito (non poco) della delicatezza del contesto. Tuttavia, e si cercherà in questa parte di ricostruirne i tratti più salienti, non è un caso che la scelta del primo ambito di indagine sia ricaduta sull'Alto Milanese e si ritiene che siano di un qualche interesse i primi esiti, in termini di indicazioni di policy, emersi.

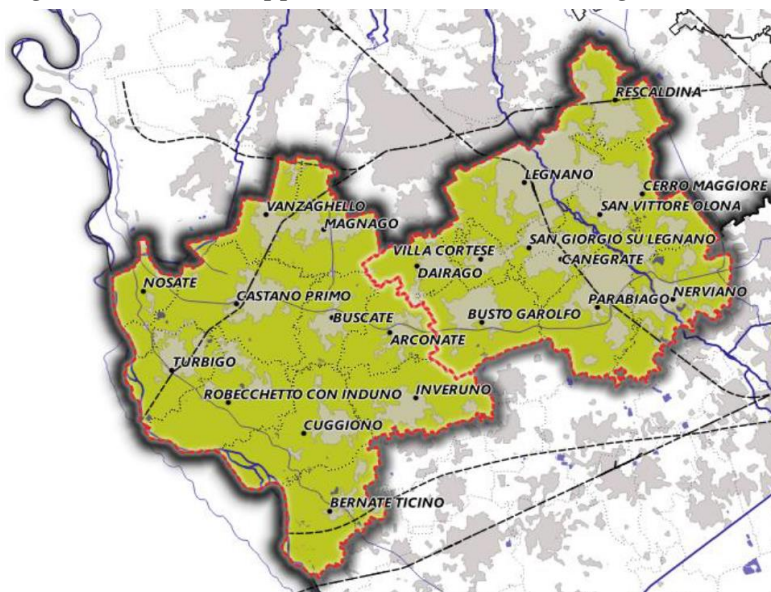
Nella proposta di riordino istituzionale Regione Lombardia ritiene che le Zone Omogenee (sette più il capoluogo, su un territorio di 134 Comuni) non debbano configurarsi come un ulteriore livello di governo o nuovo ente, ma come un'articolazione organizzativa tra Comuni, caratterizzata da un'omogeneità storica, culturale e territoriale, a cui affidare sia un ruolo di valorizzazione delle diverse vocazioni territoriali e di sviluppo del territorio, sia la gestione e l'erogazione di alcuni servizi sovra-comunali.

Per ipotizzare una nuova articolazione organizzativa dell'Alto Milanese, che si configurasse come un modello replicabile sul resto del territorio, è sembrato opportuno lavorare su più fronti, mediante l'adozione di modalità di indagine qualitative e quantitative, analisi desk e interviste con gli attori istituzionali, politici e con gli stakeholder del territorio. Per riprendere l'ipotesi di Kingdon, tre insiemi di variabili interagiscono infatti nell'agenda-setting: “flussi di problemi (la percezione e il riconoscimento di una questione come di rilevanza pubblica), di politiche (disponibilità di analisi, di proposte di soluzione ai problemi e di strumenti di azione), politica (le intenzioni di un governo, il mutamento favorevole dell'opinione pubblica o il ricambio a livello amministrativo o legislativo, le campagne di sensibilizzazione di gruppi di pressione o le iniziative di advocacy di gruppi di esperti). L'incontro tra le tre variabili apre una finestra di policy, dando la possibilità che una issue entri nell'agenda politica e sia trattata con programmi di politiche. Le circostanze dell'incontro sono poco pianificabili ovvero prevedibili” (Gelli, 2017).

Tale premessa aiuta a collocare nella giusta posizione qualsiasi tipo di analisi che venga condotta in un determinato contesto: la costruzione di quadri analitici e comparativi, la misurazione dei fenomeni, la modellazione di ipotesi progettuali rischia di essere vana se non condivisa con gli attori in gioco e in qualche misura validata dalla politica. Come vedremo, ed è una delle ragioni della scelta, nell'Alto Milanese queste variabili hanno giocato, e stanno ancora giocando un ruolo non affatto marginale.

Per capire meglio la natura e l'essenza della complessità sopra dichiarata, è opportuno volgere lo “sguardo a nord ovest”. Ventidue Comuni appartengono alla Zona Omogenea Alto Milanese (Figura 2) e, in misura uguale, sono suddivisi in due Piani di Zona (strumento previsto dalla Legge quadro 328/2000 e funzionale a governare il sistema locale dei servizi e degli interventi sociali). Questa partizione, in realtà, non riguarda solo l'offerta di servizi odierna ma ha radici lontane, riscontrabili nelle evidenze territoriali che caratterizzano oggi i due sub-ambiti - Legnanese e Castanese - , esito di processi di lunga durata.

*Figura 2 - Comuni appartenenti alla Zona Omogenea Alto Milanese*



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Le differenze ambientali si colgono per prime. La Zona Omogenea è naturalmente contenuta entro due corpi idrici principali, il Ticino a ovest, il torrente Arno a nord, il fiume Olona a est. Al suo interno, tuttavia, è il Castanese a caratterizzarsi per una maggiore dotazione di risorse naturali e paesistiche. Ciò si riflette innanzitutto nella localizzazione degli insediamenti principali. I centri maggiori, con Legnano capofila naturale con più di 60 mila abitanti (il Comune più piccolo, Nosate, ne conta meno di 700), si trovano infatti entro il perimetro del Piano di Zona Legnanese, in un territorio che nel tempo ha dato origine, partendo da Milano e spostandosi, appunto, verso nord-ovest, al cosiddetto Asse del Sempione, la cui costruzione venne ordinata da Napoleone Bonaparte, nel 1800, come parte del lunghissimo corridoio che doveva collegare Milano con Parigi, passando per il basso varesotto, il fiume Ticino, un tratto del Lago Maggiore, l'Ossola, varcare il passo del Sempione entrando in Svizzera per poi giungere in Francia, fino a Parigi.

L'inizio dell'Ottocento segna, in particolare per i Comuni di Busto Arsizio e Legnano, un momento importante per l'industrializzazione del territorio con tracce oggi evidenti (si fa riferimento al fiume Olona e al suo complesso status ambientale, esito di una storia industriale di cui oggi restano segni altamente riconoscibili). Si pensi all'apertura di cotonifici a Busto Arsizio, di filature a Legnano, di calzaturifici, fonderie, anch'esse a Busto Arsizio, cresciute, vale la pena ricordarlo, in concomitanza con l'apertura di importanti istituti di credito come la Banca di Legnano, Credito Legnanese, Banca Alto Milanese.

L'attivazione della ferrovia Milano-Gallarate nel 1860 contribuisce all'intensificazione degli spostamenti e all'attrattività del territorio che vede un ulteriore sviluppo dell'industria: si pensi ad esempio alla Manifattura Tosi (1888), il cui stabilimento ancora oggi accoglie chi arriva alla stazione ferroviaria di Busto Arsizio.

Negli anni venti e trenta sorgono molte altre industrie, finché la crisi iniziata negli anni sessanta porta entro i primi anni novanta alla chiusura di quasi tutte le grandi fabbriche, lasciando come peculiarità dell'Alto Milanese un enorme patrimonio di archeologia industriale, ancora oggi visibile.

Il Legnanese viene definito dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) della allora Provincia di Milano come una conurbazione "densa e matura". Un territorio capace di offrire ai propri cittadini e alle imprese servizi rilevanti di qualità, tanto da comportarsi come un "sistema autonomo rispetto a Milano", fortemente antropizzato.

La lettura dei dati lo conferma: entrambi gli ambiti sono costituiti da 11 Comuni, ma il Legnanese raggiunge un'ampiezza demografica che rappresenta il 73% dell'intera Zona Omogenea; la dimensione media dei Comuni è doppia nel Legnanese rispetto al Castanese ed entrambi sono inferiori al dato medio

provinciale. Identica constatazione per i valori della densità, individuata come rapporto tra abitanti e superficie espressa in kmq. Il Legnanese esprime una densità di 1.967 ab/km molto vicina al dato medio provinciale, mentre il Castanese con un valore di 590 ab/km è più allineato al valore medio regionale (419 ab/kmq).

Tra gli otto centri della Zona Omogenea che superano i 10.000 abitanti vi è un Comune del Castanese, Castano Primo, mentre gli altri sette appartengono all'area del Legnanese. Legnano è il Comune della Zona che concentra più popolazione e che nell'intera graduatoria metropolitana si posiziona al quarto posto.

La variazione della popolazione nel medio periodo, 1971 al 2001, è percepibile ma di grado contenuto rispetto alla media di Città Metropolitana (+18% dell'Alto Milanese rispetto a +77%). Risente infatti dell'imponente processo di dismissione che ha vissuto il territorio che, oltre al numero di addetti, ha senz'altro influito anche sul numero di abitanti. Implicazione di forte impatto di tale caratterizzazione è stata la sequenza di ristrutturazioni settoriali e delocalizzazioni degli anni '90 contrassegnate da dismissioni e da un tasso di decremento occupazionale superiore alla media italiana, in conseguenza del quale le cittadine dell'asse del Sempione sono state fatte rientrare nelle zone Ob.2 ed hanno potuto usufruire dei fondi strutturali dell'Unione Europea.

In linea con la media di Città Metropolitana la previsione di popolazione nei prossimi dieci anni: la tendenza è verso una lieve riduzione di popolazione, attorno al 2-3% rispetto alla popolazione attuale (Éupolis Lombardia, 2017b).

Funzionale a caratterizzare il contesto, al pari dell'indagine sull'evoluzione del comparto produttivo è stata anche la classificazione degli addetti in un arco di tempo più ristretto (2011 e 2013), funzionale a cogliere da un lato i settori trainanti dell'economia locale, dall'altro quelli che negli ultimi anni si stanno maggiormente sviluppando.

Come evidenziato dalla Tabella 1, la perdita di addetti è di circa l'1,5%, concentrata in modo particolare nel settore estrattivo e delle costruzioni. Crescono invece nel settore dei servizi unità locali e addetti ai trasporti (+22,4%) e al turismo (+17,3%) (Éupolis Lombardia, 2017b). All'interno della macro-categoria dei servizi, solo la sezione legata all'editoria subisce un calo, ma tale dinamica è registrata anche a Milano e nel resto di Città Metropolitana.

La risultante per l'Alto Milanese è dunque una parziale sostituzione di industriale e manifatturiero con commerciale e terziario. Pur con un complessivo contrarsi della struttura occupazionale complessiva.

*Tabella 1: Quantificazione addetti all'industria e servizi e variazioni tra 2011 e 2013*

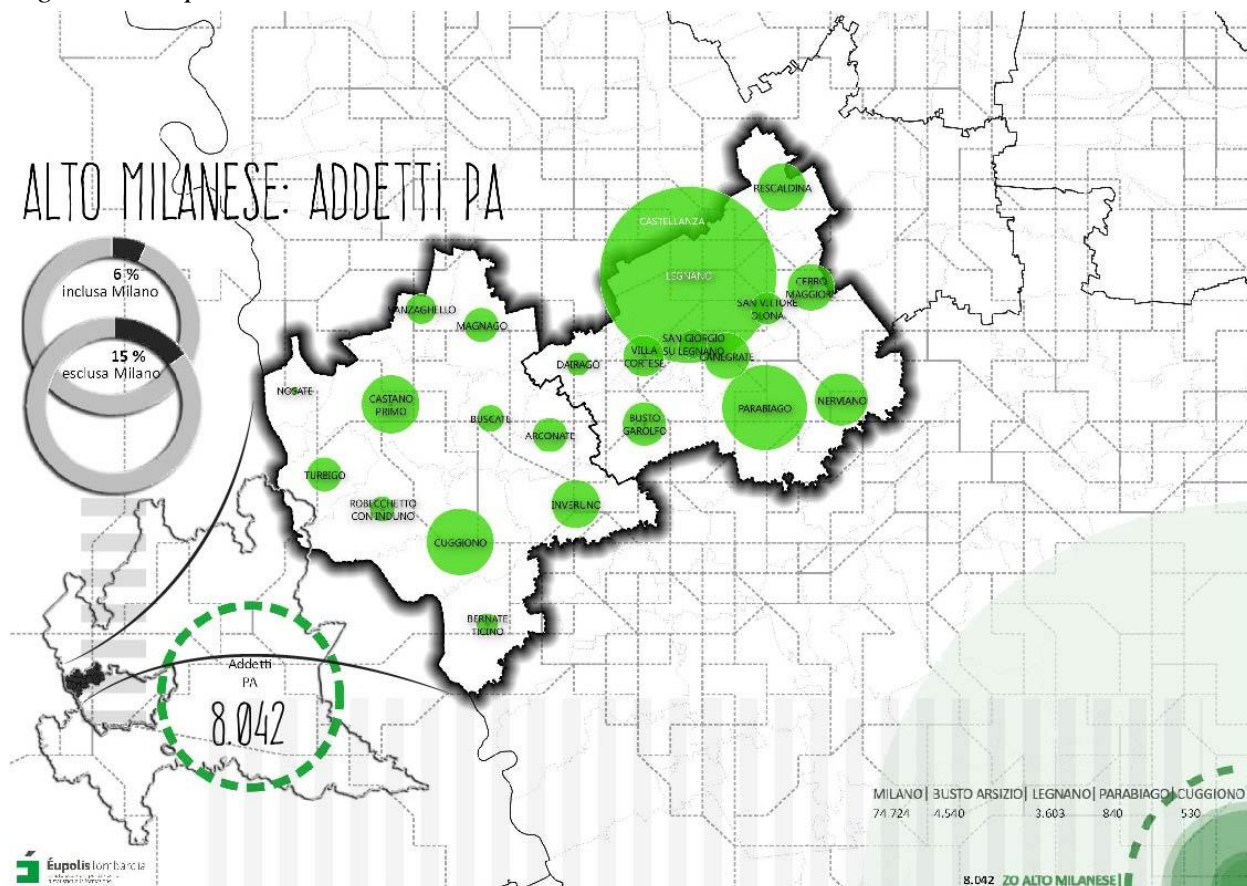
<i>Alto Milanese</i>	<i>2011</i>	<i>2013</i>	<i>Variazione assoluta 11-13</i>	<i>Variazione % 11-13</i>	<i>Comp. % 2011</i>	<i>Comp % 2013</i>	<i>Media Regione 2013</i>
Tot. Addetti	71.156	70.080	-1.076	-1,5%	100	100	100
Di cui:							
Estrazioni	45	39	-6	-13,3%	0,06%	0,05%	0,2
Manifattura	27.852	26.603	-1.249	-4,4%	39,1%	37,9%	27,3
Public utilities	774	808	34	4,3%	1,0%	1,1%	1,4
Costruzioni	6.643	5.941	-702	-10,5%	9,3%	8,4%	8,9
Commercio ingrosso e dettaglio	13.537	13.098	-439	-3,2%	19,0%	18,6%	9,0
Trasporti	2.102	2.574	472	22,4%	2,9%	3,6%	6,4
Turismo	2.879	3.378	499	17,3%	4,0%	4,8%	6,8
Editoria, comunicazione	1.371	1.349	-22	-1,6%	1,9%	1,9%	1,4
Business services	6.651	6.745	94	1,4%	9,3%	9,6%	18,1
Istruzione, salute, servizi alla persona	2.978	3.205	227	7,6%	4,1%	4,5%	8,2

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati ASIA



Infine, rilevante è stata la raccolta e rappresentazione dei dati relativi al personale della Pubblica Amministrazione (Figura 3). Si tratta di più di 8 mila unità che operano in 234 unità locali. Quasi il 50% di questi è nel settore dell'istruzione, poco più di un 30% in sanità e quasi un 20% opera nei Comuni. Quest'ultimo dato, seppure condizionato dall'essere di fonte censuaria (2011), quindi non allineato con i recenti tagli, è stato rilevante nel raccordo con la parte di analisi che si è focalizzata sull'analisi delle collaborazioni tra enti, in particolare, appunto, tra Comuni.

*Figura 3 - Capitale della PA*



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Ministero dell'Interno

Nel territorio dell'Alto Milanese oggi è presente un'ampia ed eterogenea rete di collaborazioni a geografia variabile, sia interna alla Zona Omogenea, sia con enti appartenenti ad altre Zone omogenee.

Per la gestione delle funzioni fondamentali in modalità associata tra Comuni, le formule utilizzate sono tipicamente Convenzioni o Accordi di programma, mentre nel caso di esternalizzazione dei servizi, questi vengono gestiti attraverso società partecipate ed enti di diritto privato controllati dalle amministrazioni pubbliche stesse.

Attraverso un'analisi economica dei bilanci dei Comuni dell'Alto Milanese è stata inoltre indagata la tendenza comunale all'associazionismo, attraverso la costruzione di un indicatore orientato a catturare quanta parte del bilancio è oggetto di trasferimento dai singoli Comuni a forme di cooperazione comunale.

In particolare, tale indicatore è dato dal rapporto tra la spesa per trasferimenti destinata a Comuni ed Unioni di Comuni sul totale della spesa per trasferimenti. Per far emergere eventuali specificità territoriali, come per le analisi illustrate in precedenza, i 22 Comuni sono stati considerati rispetto ai perimetri dei due ambiti che costituiscono l'Alto Milanese: il Legnanese e il Castanese.

L'evoluzione dell'indicatore di associazionismo evidenzia due aspetti. In primo luogo il Legnanese risulta essere una zona attiva, non solo perché l'indicatore assume il valore più elevato sia rispetto ai Comuni

lombardi, che ai Comuni del Castanese, ma anche perché il trend è crescente. In secondo luogo, anche i Comuni del Castanese hanno mostrato, nel corso degli anni, una certa tendenza all'associazionismo che tuttavia si è interrotta nel 2008, dopo il quale il trend risulta decrescente (Éupolis Lombardia, 2017b).

Mentre i dati hanno restituito un quadro del territorio e offerto la possibilità di interpretare la dinamica di medio-lungo periodo che lo ha interessato, le interviste sono state fondamentali per cogliere le aspettative riposte sulle Zone Omogenee, i progetti politici, le difficoltà operative (peraltro confermate dai dati), le priorità nella gestione del territorio, lasciando spazio a qualche rivelazione inaspettata. Con la consapevolezza che “la visione condivisa non è un progetto compiuto a tavolino, tanto meno da tecnocrati illuminati e paternalistici, ma una costruzione sociale che risulterà valida solo se valicata dalla ricchezza delle interazioni, delle sperimentazioni, delle progettazioni di settore” (Donolo, 2003), si è pertanto operato su più fronti, a più livelli, raccogliendo le istanze del dipendente dell'ufficio tecnico al pari di quelle del Direttore della società partecipata che gestisce servizi per buona parte dei Comuni della Zona Omogenea (ancor prima che questa diventasse Zona Omogenea).

Da qui il raccordo con la scelta di Regione Lombardia di usare proprio l'Alto Milanese come campo di sperimentazione. Se una componente di tale decisione deriva da quanto sinora descritto, un altro aspetto è risultato cruciale: i Comuni del territorio, nel 2008, avevano costituito, visto il periodo economicamente sfavorevole, una Conferenza dei Sindaci nell'ambito del “Patto per l'Alto Milanese”, con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione tra gli enti e coordinare le politiche locali con quelle della allora Provincia di Milano.

La sottoscrizione del Patto per l'Alto Milanese precede la costituzione ufficiale della Conferenza dei Sindaci, “un primo, ancorché importantissimo, passo per la realizzazione di quel modello di cooperazione per cui stiamo lavorando insieme da oltre un anno, e che fa dell'Alto Milanese un laboratorio di collaborazione istituzionale che potrà poi essere esportato anche altrove come modello da seguire”, commentò a suo tempo l'Assessore Daniela Gasparini che tanto si era spesa per raggiungere questo risultato.

A rimarcare la volontà di proseguire nel progetto del Patto, in tempi più recenti (2015) è il Presidente del Patto, nonché Sindaco di Inveruno, Sara Bettinelli: “penso che insieme sapremo individuare nuove idee e modalità per promuovere lo sviluppo dell'Alto Milanese in questo scenario di cambiamento epocale, valorizzando le tantissime realtà, produttive e sociali, che lo compongono. Il lavoro che ci attende è enorme, ma lavoreremo insieme per il bene del nostro territorio”.

Nel tempo, dunque, il lavoro del Patto ha favorito il consolidarsi della consuetudine di affrontare insieme le problematiche territoriali in ottica sovra-comunale per rispondere ai bisogni della comunità. Si è operato nel campo dell'informatizzazione, in quello della mobilità sostenibile, sul fronte della sicurezza e, tra il 2015 e 2016, sull'accoglienza dapprima dei turisti legati all'EXPO Milano 2015 e in un secondo momento dei migranti richiedenti asilo.

Di particolare rilievo nel consolidarsi del Patto è stato il ruolo della Provincia di Milano che, oltre a partecipare attivamente alla definizione dei progetti e delle politiche, ha contribuito concretamente sostenendo le attività e affiancando il territorio nella loro realizzazione. L'aver avuto una sede decentrata, l'unica in Regione, proprio a Legnano, è stato un segnale importante: il Patto si è potuto avvalere di una Segreteria per l'adempimento delle funzioni organizzative e di verbalizzazione dei lavori del Patto. Volendo riassumere le attività condotte in questi anni, è possibile individuare i seguenti assi strategici:

- la promozione dell'identità d'area e la costruzione di un nuovo ruolo dell'Alto Milanese;
- la promozione della cooperazione istituzionale per rafforzare l'efficacia dei processi di sviluppo dell'Alto Milanese;
- la ripresa di un confronto organizzato con le realtà economiche, sociali e del terzo settore per sviluppare insieme azioni e progetti;
- la promozione di politiche a sostegno dello sviluppo economico produttivo centrate sull'innovazione tecnologica, sulla formazione professionale e sul sostegno e servizi alle imprese ridefinendo anche strumenti e soggetti oggi esistenti;

- lo sviluppo di un sistema integrato di infrastrutture al servizio della mobilità sostenibile, ma anche di una rete ambientale che orienti verso la sostenibilità lo sviluppo economico e territoriale;
- il rafforzamento dell'offerta formativa e culturale per valorizzare il capitale umano e per favorire l'inclusione sociale e le pari opportunità;
- il sostegno ai processi di innovazione e modernizzazione della pubblica amministrazione;
- l'incentivazione di servizi, tecnologie e processi finalizzati alla riduzione dei consumi energetici e all'impiego di energie alternative (Éupolis Lombardia, 2017b).

Non senza difficoltà. Si è scoperto che ben il 95% delle energie vengono impiegate per la gestione delle attività ordinarie di scala comunale; solo il 5% è destinato al sovrallocale, dunque agli obiettivi sopra riportati.

Le ragioni sono molteplici, ma riassumibili in alcune macro-categorie di problemi che spesso mettono in pericolo le collaborazioni in itinere quali: la complessità del raccordo tra Amministratori di posizioni differenti, il differente orizzonte temporale dell'azione governativa, il campanilismo degli attori, la resistenza al cambiamento e, più in generale, i numerosi fattori contingenti che nell'insieme impegnano le poche risorse disponibili.

Considerato che le risorse umane e finanziarie non sono più le stesse che hanno consentito al Patto di fare le numerose attività di cui si è parlato è dunque lecito chiedersi: il territorio è pronto a diventare Zona Omogenea di fatto?

## **5. Conclusioni: alcune indicazioni di policy (e di metodo)**

Il modello di gestione dei servizi analizzato nel caso dell'Alto Milanese è caratterizzato da una configurazione multi-livello a geometria variabile, dove la Zona Omogenea rappresenta il perimetro all'interno del quale viene facilitato l'associazionismo tra enti individuando la scala e la forma delle collaborazioni ottimale per ogni singolo servizio.

Anche le "politiche rappresentative" che la stessa Regione ha deciso di testare sul territorio si sono configurate come progetti pilota su aree ben delimitate. Si fa riferimento a tre iniziative avviate:

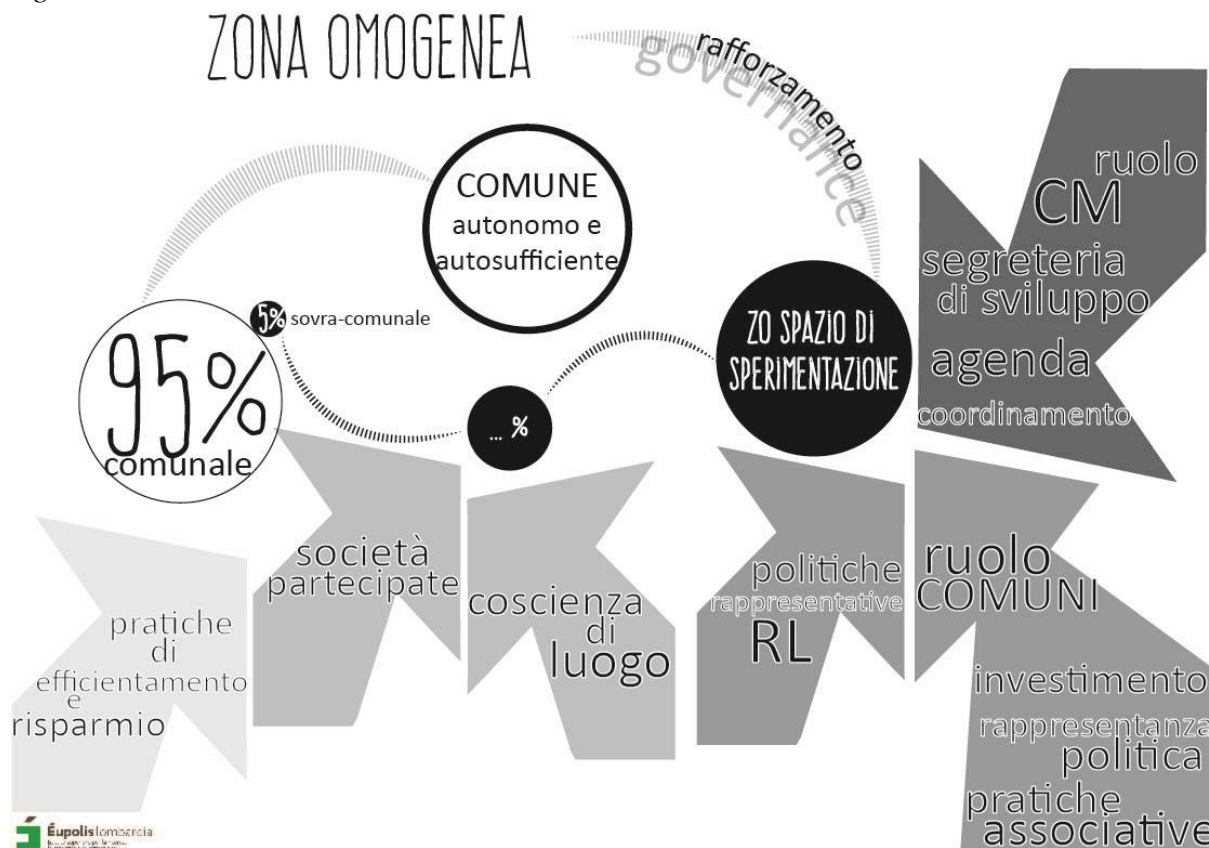
- rigenerazione urbana con il Progetto SUOLI: fatta una selezione, con il supporto del Patto e della RL, di massimo 6 Comuni (per esigenze operative) dentro la Zona Omogenea si andranno a mappare le aree/edifici dismessi con le relative caratteristiche. I dati raccolti saranno inseriti in una piattaforma informatica come base di conoscenza per nuovi insediamenti;
- formazione specialistica di personale di Polizia Locale: il progetto vedrà costituirsi un polo aggregato per la formazione degli agenti, con un Comune capofila individuato in Legnano, e garantirà uniformità di formazione specialistica su tutto il territorio dell'Alto Milanese aggregando per la prima volta tutte le forze di polizia locale;
- analisi dei SUAP e mappatura dei sistemi informativi: si propone uno studio dell'esistente con la collaborazione degli uffici comunali e di Lombardia informatica anche che consentirà alle diverse Amministrazioni di individuare la soluzione più vantaggiosa, con l'obiettivo di migliorare e possibilmente standardizzare le piattaforme tecnologiche attualmente in uso.

Non pare dunque opportuno, a livello di policy, "costringere" gli enti a convergere in maniera uniforme sull'adozione di strategie calate dall'alto quanto piuttosto a "sperimentare" il consolidamento delle forme di collaborazione già in essere con consorzi e società partecipate per la gestione dei servizi, previa valutazione dell'effettiva convenienza per gli enti rispetto ad altre configurazioni, nonché l'attivazione a livello di Zona Omogenea di servizi la cui gestione oggi risulta critica.

In particolare, così come per l'Alto Milanese gli ambiti prioritari identificati sono stati le funzioni di Polizia Locale, lo Sportello Unico delle Attività Produttive, l'istituzione di una Centrale Unica di Committenza, i dispositivi per l'ICT e i servizi di supporto riconducibili alle Funzioni Generali di Amministrazione, Gestione e Controllo, così per altri territori (altre Zone Omogenee), un'analisi di questo

tipo potrebbe ragionevolmente fare emergere altre priorità, magari legate ad aspetti anche molto lontani come l'attrattività del territorio, il potenziamento della mobilità sostenibile etc.

*Figura 4 - Sintesi dei fattori che contribuiscono al rafforzamento della governance della Zona Omogenea*



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Alcune indicazioni di policy sembrano comunque identificabili al fine di minimizzare i rischi di insuccesso di qualsiasi forma di collaborazione si scelga di sperimentare. Spaziano dalla costruzione di una vision al rafforzamento della governance passando per il mantenimento di una rappresentanza politica e sono sintetizzati in Figura 4 e meglio specificati di seguito:

- sviluppare obiettivi strategici di medio-lungo periodo e declinarli in obiettivi operativi;
- avviare la collaborazione su attività non ordinarie, o non strettamente core per le amministrazioni, per le quali si riesce a identificare obiettivi condivisi;
- avviare azioni di change management, volte a minimizzare il generarsi fenomeni di resistenze al cambiamento da parte del personale;
- sfruttare occasioni che generano senso di urgenza (legate ad esempio a finanziamenti o ad adempimenti normativi), per minimizzare il rischio di ritardi nell'avvio delle attività;
- formalizzare la collaborazione attraverso strumenti "soft", e quindi facilmente reversibili in caso di insuccesso;
- garantire la rappresentatività dei Comuni di minore dimensione, senza che rappresenti un limite ai percorsi di aggregazione.

Non risulta quindi possibile, almeno in questo momento, individuare una configurazione univoca del modello di Zone Omogenee, in quanto l'ottimo per la gestione operativa dei servizi varia in funzione sia dello specifico servizio preso in considerazione, sia della configurazione territoriale in cui si sviluppa.

In questo senso la Zona Omogenea rappresenta il luogo di raccordo (e di sperimentazione) di differenti forme di collaborazione dove la scala e la forma delle collaborazioni risulteranno fluide per permettere all'intero sistema di massimizzare in modo flessibile i benefici conseguibili (Éupolis Lombardia, 2017b).

Ciò va appunto nella stessa direzione di chi ritiene che sia inutile calare dall'alto un modello valido sul piano teorico ma non condiviso da chi poi quelle soluzioni dovrà praticarle. In altre parole, "il pendolo del consenso prevale su quello dell'efficienza" (Bolgherini, Lippi, Maset, 2016).

Si tenga presente, in ogni caso, che la Città Metropolitana di Milano ha un Regolamento per le Zone Omogenee a sua disposizione che prevede funzioni consultive, propositive, di indirizzo e coordinamento in materia di programmazione, controllo, sviluppo ma soprattutto organizzazione della gestione di servizi e funzioni e individuazione dei percorsi di gestione associata di funzioni proprie dei Comuni.

Cruciale pare, in questo senso, il ruolo del Coordinatore (eletto dall'Assemblea fra i Sindaci dei Comuni) che, nella fase post-Patto per l'Alto Milanese e di avvio nelle altre zone, potrebbe diventare il nuovo leader con due compiti rilevanti:

- rappresentare la Zona Omogenea nei rapporti con gli altri enti pubblici e privati;
- promuovere il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati alla definizione di piani, programmi e progetti.

Formalmente, poiché nella pratica è ancora tutto da costruire, il Regolamento prevede inoltre l'identificazione di Uffici comuni (con amministrazioni comunali e unioni) per l'esercizio in forma decentrata delle funzioni amministrative della Città Metropolitana e di Uffici decentrati polifunzionali, istituiti nelle Zone Omogenee per facilitare l'accesso ai servizi della Città Metropolitana.

Qualche strumento già esiste ma da solo, naturalmente, non è sufficiente. Si tratta di quella tripartizione tra flussi di problemi, politiche, politica cui si è già fatto cenno. Se anche solo uno di quei tasselli è debole, si rischia l'empasse. Ancora una volta, la stampa conferma che il "problema è politico prima che matematico" (Il Sole 24 Ore, 3 luglio 2017).

"La chiave risolutiva sta forse in una scommessa: che le classi politiche locali, a partire dai sindaci metropolitani, vogliano giocare la propria imprenditorialità politica poggiando, appunto, sulle dimensioni metropolitane. E costruirvi adeguate e conseguenti reti di leadership e di governance" (Urban@it, 2017).

## 6. Bibliografia

Balducci A., Fedeli V., Curci F. (2017a), Milano, oltre la metropoli. In: Balducci A., Fedeli V., Curci F. (eds), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*. Milano: Guerini e Associati

Balducci A., Fedeli V., Curci F. (2017b), Italia Post-Metropoli?. In: Balducci A., Fedeli V., Curci F. (eds), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*. Milano: Guerini e Associati

Bolgherini S., Lippi A., Maset S. (2016), In mezzo al guado. La governance sub-regionale tra 'vecchie' province e 'nuove' aree vaste, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3: 341-372

Brenner N. (2016), *Stato, spazio, urbanizzazione*. Milano: Guerini e Associati

Donolo C. (2003), Partecipazione e produzione di una visione condivisa. In: Pugliese T., Spaziantè A. (eds), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*. Milano: Franco Angeli

Éupolis Lombardia (2017a), *Riorganizzazione territoriale degli enti di area vasta, Città metropolitana e nuove Province e riorganizzazione territoriale della P.A. in Lombardia. Allegato statistico-cartografico*. Rapporto finale di ricerca

Éupolis Lombardia (2017b), *Le Zone Omogenee nel sistema istituzionale multilivello. Esiti della sperimentazione sull'Alto Milanese*, Rapporto finale di ricerca

Gelli F. (2014), La costruzione dell'agenda urbana europea da un approccio di policy. In: Calafati A.G. (eds), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*. Roma: Donzelli Editore

Soja E. (2011), Beyond postmetropolis, *Urban Geography*, 32, 4: 451-469

Urban@it (2017), *Secondo rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane*. Bologna: Il Mulino

## **ABSTRACT**

### **GOVERNANCE PROCESSES FOR METROPOLITAN HOMOGENE AREAS. METROPOLITAN CITY STREETS OF MILAN AND FROM THE HIGH MILANESE TERRITORY**

The complexity of Italian metropolitan cities is a matter of fact and law. In fact, for the elements of density, the articulation of actors and policies, as far as law 56/2014 provides in terms of governance and functions.

The paper takes these two elements and applies them with the aim of closer observation of the metropolitan city of Milan, a subject that has deep relationships with the surrounding territories and at the same time distinguishes itself by numbers and peculiarities from any other regional area. The paper intends to deepen the "homogeneous zones", the subdivision of the territory by sub-areas regulated by the regional law. 32 / 2015, to better ensure the good exercise of functions and services, the current state of governance between municipalities and the metropolitan city, the possibility of producing intercomunale and supra-municipal choices that are advantageous to the territories and the most comprehensive metropolitan system, despite the difficulties in human and financial resources.

The focus of the paper is the homogeneous area "Alto Milanese", 22 municipalities in the northwest of Milan, already interested in voluntary governance, "Patto dei Sindaci", signed ten years ago. Ten years later: how the transition from a voluntary homogeneous zone to an institutionalized can take place, trying to identify policy guidelines?